

RUBRIEKEN

KRONIEK

Tussen kantklosprincipe en minibieb

Menno Fenger en Margo Trappenburg over de participatiesamenleving*

Rixt Riemersma & Thomas Schillemans

In de participatiesamenleving moeten/mogen mensen veel zelf doen. Dit leidt tot een fundamentele herijking van de rol en de principes van de verzorgingsstaat. In hun recente oraties zetten de hoogleraren Fenger en Trappenburg dit onderwerp verder op de kaart. En, hoewel ze beiden het belang van lokale kennis en goede samenwerking onderstrepen, komen ze daarbij tot een radicaal andere waardering van het verschijnsel. Waar Trappenburg ons oproept om eens 'nee' te zeggen tegen al dat participeren', daar wil Fenger juist onderzoeken hoe het 'eigenaarschap van publieke instituties' in de verzorgingsstaat 'dichter bij burgers' kan worden gebracht. In dit artikel resumeren en confronteren we deze beide perspectieven op de toekomst van de verzorgingsstaat.

Verzorgingsstaat en leefwereld

In de oratie van Menno Fenger laat hij zien dat de verzorgingsstaat onderdeel is geworden van de 'systeemwereld', waarin bureaucratische principes van onpartijdigheid, objectiviteit, instrumentaliteit en procedures centraal staan. We proberen alles zoveel mogelijk te beheersen, of het nu gaat om natuurrampen, werkloosheid of ziekte. Beheersbaarheid vraagt echter om uitgebreide regelingen, en deze leiden bij burgers in sommige gevallen tot vrijwillige inactiviteit, overgebruik of fraude.

Ons pensioenstelsel is hier een voorbeeld van. Aan het einde van de negentiende eeuw ontstonden de eerste pensioenvoorzieningen. Ze waren gebaseerd op de charitas van ondernemers, zijn vervolgens betaald uit bedrijfswinsten, gevolgd

* Dr. Thomas Schillemans is universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht. Rixt Riemersma is student Research in Public Administration and Organizational Science aan de Universiteit Utrecht. Prof. dr. Menno Fenger is bijzonder hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en decaan van het promotieprogramma van de NSOB. Prof. dr. Margo Trappenburg is bijzonder hoogleraar Grondslagen van het Maatschappelijk Werk aan de Universiteit voor Humanistiek en hoofddocent Bestuurs- en Organisatiewetenschap aan de Universiteit Utrecht.

door bedrijfspensioenfondsen waaraan iedere werknemer bijdroeg. Maar aangezien er incidenten waren waarbij de werkgever het pensioenfonds gebruikte om verliezen te dekken, werd het beheer van pensioen verder gereguleerd en gecollectiveerd. Dit heeft er volgens Fenger toe geleid dat de meeste Nederlanders in loondienst nu volledig *pensioenonbewust* zijn. ‘Onze pensioenen’ zijn weggezakt in het moeras van bureaucratische organisaties en we zijn er de grip op verloren. Sociale arrangementen uit de ‘systeemwereld’, zoals de pensioenfondsen, zijn vaak log, statisch en uniform. De verzorgingsstaat van de twintigste eeuw stond in het teken van verplichte collectivisering en het is nu tijd om het eigenaarschap van publieke instituties terug te pakken.

Fenger benadrukt vooral de kansen van de participatiesamenleving. Voorbeelden als minibiebs, broodfondsen en door ouders geleide kinderdagverblijven hebben een organisch, evolutionair en dynamisch karakter. Ze sluiten goed aan bij onze ‘leefwereld’, waarin alledaagse ervaringen, emoties en improvisatie centraal staan. Burgers geven zelf vorm aan deze nieuwe instituties en daarmee aan de dekolonisering van de leefwereld. Op die manier kan zorg *voor* ons mogelijk ook weer zorg *van* ons worden.

Verzorgingsstaat en arbeidsdeling

In de oratie van Margo Trappenburg is de participatiesamenleving niet een nieuwe kans maar juist een stap terug in de tijd. In de nieuwe participatiemaatschappij verdwijnt professionele hulp naar de achtergrond. Als iemand zorg nodig heeft dan komt als eerste de omgeving – familie, burens en vrienden – aan bod. Pas in allerlaatste instantie komt er professionele hulpverlening aan te pas. Dit leidt tot een overspannen omgeving en tot minder betaalde banen in de zorg. Hoe anders was dit ten tijde van de verzorgingsstaat, toen veel werk nog werd gedaan door betaalde krachten zoals thuiszorgmedewerkers, activiteitenbegeleiders en sociale hulpverleners. Volgens Trappenburg wordt de ontwikkeling naar een participatiesamenleving te vaak gezien als ‘onvermijdelijk’ terwijl deze het product is van specifieke keuzes.

Cruciaal in Trappenburgs analyse is het onderscheid tussen het ‘kantklosprincipe’ en het ‘Ikea-principe’. Bij het kantklosprincipe verdwijnt het werk als zodanig door innovatie en daar kunnen we niets – of maar heel weinig – tegen doen. De kolenboer, smid, koetsier en boottrekker zijn allen beroepen die ten prooi zijn gevallen aan het kantklosprincipe. Volgens Trappenburg doen we vaak alsof de wereld van zorg en welzijn daarmee te vergelijken is. Echter, in de zorg is er juist sprake van het Ikea-principe: het werk bestaat wel degelijk maar het wordt nu uitgevoerd door leken. Net als bij Ikea, waar de kast nog steeds in elkaar moet worden gezet, alleen gebeurt dit nu door de klant en niet meer door een timmerman. Banen in de hulpverlening verdwijnen als gevolg van beleidsmatige (en financiële) keuzes. Politici en beleidsmakers kiezen ervoor om het werk te delegeren aan onbetaalde familieleden, burens en buddy’s en doen vervolgens alsof dit een onvermijdelijke, door burgers gewilde ontwikkeling is.

Trappenburg maakt zich zorgen over de professionalisering, het tegengaan van moderne arbeidsdeling en daarmee ook het kwaliteitsverlies in de verzorgingsstaat. Menno Fenger, ga jij niet aan die zorgen voorbij in je analyse?

Menno Fenger: ‘Trappenburg richt zich sterk op de uitvoeringspraktijk van de participatiesamenleving, terwijl ik veel meer geïnteresseerd ben in het institutionele ontwerp ervan. Ik beargumenteer dat er een foutieve veronderstelling ten grondslag ligt aan de hedendaagse verzorgingsstaat: de veronderstelling dat burgers zonder hiërarchische sturing niet in staat zijn zich te ontworstelen aan *the tragedy of the commons*. Ik leun in mijn analyse sterk op het werk van Elinor Ostrom. Zij laat met zowel laboratoriumexperimenten als empirisch onderzoek zien dat burgers ook zonder interventie van buitenaf in staat zijn om tot duurzame arrangementen te komen. En niet zelden zijn die arrangementen aantoonbaar effectiever dan arrangementen die door de overheid worden opgelegd.’

Hoe komt dat?

‘Hier spelen twee mechanismen. Ten eerste: in de experimenten van Ostrom, die gebaseerd zijn op het overbekende *prisoner’s dilemma*, wordt duidelijk dat er deelnemers zijn die vooral voor hun eigen belang gaan, de rationeel egoïsten, en deelnemers die in principe bereid zijn met anderen samen te werken op voorwaarde dat die anderen daar ook toe bereid zijn. Dit zijn de *conditional co-operators*. Als *conditional co-operators* erin slagen om elkaar als zodanig te identificeren, is de opbrengst die zij uit deze experimenten halen beduidend hoger dan die van de rationeel egoïsten. Ten tweede: lokale betrokkenen kennen de situatie, ervaren dagelijks de gevolgen van de institutionele afspraken die zij hebben gemaakt en bezitten het vermogen om die afspraken te wijzigen. Met andere woorden: ze leren.

Uiteraard treedt er kwaliteitsverlies op als hoog-specialistische hulpverlening wordt vervangen door goedbedoelende amateurs. Maar Trappenburg geeft in haar oratie ook het voorbeeld van de straatveger die wordt ontslagen en wiens werk wordt overgenomen door bijstandsgerechtigden. Hier gaat de overheid er – in mijn ogen ten onrechte – vanuit dat burgers niet in staat zijn om hun straat schoon te houden en dat hiërarchische interventie nodig is. Een betaalde kracht, een stratenveegplan, een meldpunt straatvervuiling et cetera. Kortom: de systeemwereld. Er wordt juist kwaliteitswinst behaald wanneer burgers zelf hun straat schoonhouden. Dan kunnen ze vegen wanneer het nodig is, met de aandacht die het verdient.’

Fenger laat zien wat de problemen zijn van anonieme collectiviteit in de verzorgingsstaat. De tragedy of the commons ligt dan in het verschiet. Margo Trappenburg, ga jij niet aan die zorg voorbij in je analyse?

Margo Trappenburg: 'Elk systeem heeft voor- en nadelen. Dat geldt ook voor de verzorgingsstaat. Het nadeel van onpersoonlijke, bureaucratische solidariteit is dat mensen er soms misbruik van maken. Het is voorstelbaar dat mensen liever en makkelijker een anonieme collectiviteit oplichten dan hun eigen buurman. Een verzorgingsstaat moet scherp controleren op misbruik om te zorgen dat dit verschijnsel niet de spuigaten uitloopt. Een verzorgingsstaat moet daarnaast investeren in de loyaliteit van burgers. Dat kan als politici daarbij het goede voorbeeld geven door te benadrukken hoe mooi de verzorgingsstaat is. Het is ongelooflijk fijn dat je geen beroep hoeft te doen op je familie als je werkloos wordt. Talloze oude mensen stuurden taarten, brieven en andere bewijzen van dankbaarheid naar Willem Drees senior toen de AOW werd ingevoerd en ze niet langer hun kinderen tot last hoefden te zijn. Het is heel fijn dat mensen met beperkingen of een chronische ziekte, die niet zelfstandig kunnen leven zonder hulp, niet dagelijks vele keren 'dank je wel' hoeven te zeggen en zich niet levenslang schuldig hoeven te voelen tegenover hun familie, omdat hun zorg wordt verleend door mensen die daar hun beroep van hebben gemaakt en die daar met premie- of belastinggeld voor worden betaald. De verzorgingsstaat: je zou er lyrisch van worden en dat moeten we ook veel, veel vaker doen.'

De klassieke verzorgingsstaat ging vooral over sociaaleconomische ongelijkheden. De samenleving is veranderd; in de participatiesamenleving spelen veel meer soorten ongelijkheid – naar diploma, kwaliteit van sociale netwerken, etniciteit, regio – een rol. Hoe werkt dit door in je analyse?

Margo Trappenburg: 'De participatiesamenleving behelst in veel opzichten een terugkeer naar oude verhoudingen. We laten zorg niet (of zo min mogelijk) verrichten door betaalde hulpverleners (sociaal werkers, verzorgenden, verpleegkundigen, activiteitenbegeleiders); we vragen burgers om dit onbetaald te doen voor ouders, schoonouders en andere familieleden. Hulpverleners worden naar een cursus gestuurd waar zij leren hoe ze mantelzorgers nog verder kunnen belasten zonder dat ze omvallen. Mantelzorgers schrijven stukken in de krant waarin zij beschrijven hoeveel taken tegenwoordig vanzelfsprekend 'bij de familie liggen' en hoe moeilijk het is om al die taken te combineren met betaald werk, omdat het geduld van bazen en collega's eindig is. Het is logisch dat we ons gaan afvragen hoe we dat dan vroeger deden, toen er nog geen opgetuigde verzorgingsstaat bestond. Het antwoord is helder en biedt gelijk een uitweg: toen werkten getrouwde vrouwen nauwelijks! Die konden zorgen voor hun eigen kinderen, hun huishouden maar ook voor ouders, schoonouders en kwetsbare bejaarde burens. Eureka! De kans dat vrouwen in de participatiesamenleving de klos zijn, is sowieso al groot, omdat het hun banen zijn die worden weggesaneerd (er werken niet veel mannen in de thuiszorg en in verpleeg- en verzorgingshuizen). Voor

Rixt Riemersma & Thomas Schillemans

allochtone medeburgers die de traditionele rolpatronen nooit vaarwel zeiden en altijd zelf zorgden voor ouder wordende ouders en schoonouders, betekent de participatiesamenleving een mooie opsteker. Zij hadden het al die tijd bij het rechte eind. Gelukkig maar dat velen in dit opzicht nooit geïntegreerd zijn in de Nederlandse verhoudingen.'

Menno Fenger, jij benadrukt de rol van zelforganisatie. Hoe zie jij een rol weggelegd voor zelforganisatie binnen de participatiesamenleving?

Menno Fenger: 'De WRR benoemde in het rapport *De Verzorgingsstaat Herwogen* vier functies voor de verzorgingsstaat: verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden. Nog veel sterker dan de WRR zou ik ervoor willen pleiten dat we de ambities en de institutionele arrangementen die bij deze functies horen veel beter doordenken. In het domein van verzekeren speelt klassieke arbeid in loondienst nog een sterke rol terwijl de samenleving op dat punt sterk is veranderd. Maar je zou ook kunnen betogen dat in dit domein de bestendinging van verschillen plaatsvindt. Verschillen die al heel vroeg in de levensloop beginnen en maar moeilijk te doorbreken zijn vanuit de andere functies. Ik vond de oude studiefinanciering wat dat betreft een mooi voorbeeld van een goed-werkend arrangement voor de verheffingsfunctie. In het huidige systeem komt daar een verdelingsfunctie bij die toch allerlei onbedoelde effecten met zich mee lijkt te brengen. Mijn pleidooi voor zelforganisatie komt er eigenlijk op neer dat ik op zoek ben naar lerende arrangementen voor de vier functies. Die arrangementen leren makkelijker als betrokkenen zelf meer "aan de knoppen" kunnen zitten.'

Margo Trappenburg, stel dat je bij oraties, net als bij promoties, zou mogen opponderen, welke vraag zou je dan stellen aan Menno Fenger?

Margo Trappenburg: 'Waarde collega, een van de aansprekende succesverhalen in uw oratie is dat van de minibiebs, de kleine boekenkastbibliotheekjes die we overal zien ontstaan: in nieuwbouwwijken, in kleine gemeenten waar de bibliotheek allang is wegbezuinigd en sinds kort ook op Utrecht Centraal Station. De minibiebs worden met zorg behandeld en niet leeggeroofd door boekendieven, zo constateert u optimistisch en u meent hierin een oplossing te bespeuren voor het klassieke probleem van de 'tragedy of the commons'. Je zou natuurlijk ook – veel minder zonnig – kunnen constateren dat criminelen over het algemeen niet geïnteresseerd zijn in boeken (als er wordt ingebroken in woningen, nemen dieven ook liever de flatscreen en de laptop mee dan de boeken van de eigenaars). Maar goed, dan hebt u natuurlijk nog gelijk dat het ook al mooi is om te zien dat de minibiebs niet in brand worden gestoken. Mijn zorg betreft meer al die bibliotheekmedewerkers die zijn wegbezuinigd en ik wil u daarom de volgende vraag voorleggen. Stel dat u morgen van het College van Bestuur te horen krijgt dat het eigenlijk veel te duur is, al die hoogleraren en docenten bestuurskunde. Daar geven we ons goede belastinggeld liever niet meer aan uit. Zou u bereid zijn om per gedoeerde cursus een van uw goede studenten te trainen, zodat deze daarna

de cursus gratis kan doceren en daarmee werkervaring opdoet? Want dat is wat we in de participatiesamenleving verwachten van hulpverleners in de zorg, dat ze hun werk overdragen aan mantelzorgers, buddy's, maatjes en vrijwilligers die het vervolgens onbetaald gaan verrichten.'

Menno Fenger: Waarde collega. In uw vraag meen ik een romantisch verlangen te bespeuren naar de hoogtijdagen van de Nederlandse verzorgingsstaat. Niet alleen is die verzorgingsstaat onbetaalbaar gebleken, maar verschillende critici refereren ook aan de afhankelijkheid die de verzorgingsstaat creëert. Hoe meer welzijnszorg, hoe meer problemen, schreef Hans Achterhuis al in 'De markt van welzijn en geluk'. Ik betoog dat burgers, indien zij daartoe gedwongen of uitgedaagd worden, onder voorwaarden beter in staat zijn om hun eigen problemen op te lossen dan soms gedacht wordt. Dus ja, dat betekent inderdaad dat betaalde, professionele krachten soms plaats moeten maken voor het probleemoplossend vermogen van de samenleving. En nee, ik zie er niet naar uit om mij dan straks te moeten melden bij het Rotterdamse Werk Loont voor mijn verplichte dag straten vegen per week. Hoewel ik veel minder bang ben voor de door mij opgeleide student dan voor de door mijn eigen universiteit van mij opgenomen colleges die online worden verspreid.

En omgekeerd, Menno Fenger, welke vraag zou jij als opponent dan stellen aan Margo Trappenburg?

Menno Fenger: 'Hooggeleerde collega, ik heb veel bewondering voor je analyse. Hoewel wij nu samen in een dupliek-rubriek zijn neergezet, is er meer *common ground* dan je op het eerste gezicht zou denken. Toch valt mij op dat je in jouw analyse sterk vertrouwen lijkt te hebben in klassiek-moderne oplossingen. Ik meen een sterk geloof in de maakbaarheid van de samenleving te zien, volgens de moderne principes van vooruitgang, taakverdeling en specialisatie. Maar laat-moderne sociologen als Giddens, Beck, Bauman en Trommel laten juist zien dat de hedendaagse samenleving veel complexer, adaptiever en reflexiever is dan in de tijd van modernisering werd aangenomen. De toepassing van moderne principes in een laat-moderne samenleving is niet alleen ineffectief maar zou zelfs averechts kunnen werken. Wat is jouw beeld bij de maakbaarheid van onze hedendaagse samenleving en waarop baseer je dat beeld?'

Margo Trappenburg: 'Mensen zijn tot heel veel in staat. Als je ze op een natuurkampeerterrein neerzet, kunnen ze leven zonder afwasmachine, zonder wif, soms zelfs zonder warme douche. Als je ze zegt dat er voortaan geen overheidszorg meer is en ze verder voor elkaar moeten zorgen, dan doen ze dat ook. Mensen kunnen dan heel veel: sommigen zullen tien of vijftien jaar zorgen voor twee of drie chronisch zieke, dementerende (schoon)ouders. Anderen zullen tot hun dood zorgen voor hun ernstig verstandelijk beperkte volwassen kinderen. Mensen hebben vroeger jarenlang hun eigen sokken gestopt, hun sokken gebreid, hun kleren genaaid, en lakens gewassen met de hand. Mensen zijn heel adaptief en reflexief, geachte collega. Ze kunnen dat inderdaad allemaal. Konden ze vroeger ook al. De vraag is of we dat willen. De vraag is of we dat onszelf en elkaar willen

Rixt Riemersma & Thomas Schillemans

aandoen. De vraag is of we het verstandig vinden om betaalde hulpverleners te ontslaan en mensen voortaan op te laten draaien voor hun eigen familie. De vraag is of we de participatiesamenleving mooier en eerlijker vinden dan de verzorgingsstaat.'

De oraties

Fenger, M. (2016), *Van wie is de sociale zekerheid? Over het eigenaarschap van publieke instituties*. (de rede verschijnt binnenkort in boekvorm)

Trappenburg, M. (2016). *Helpen als ambacht. Arbeidsdeling in de participatiemaatschappij*.

Beschikbaar via: http://margotrappenburg.nl/wp-content/uploads/2016/04/ZqxxwamJoD_Margo_Trappenburg_-_Helpen_als_ambacht.pdf